

Note

« L'institutionnalisation de la coopération dans le domaine du travail : vers un accord Chili-Canada "exemplaire" ? »

Pierre Verge

Les Cahiers de droit, vol. 47, n° 3, 2006, p. 581-596.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043898ar>

DOI: 10.7202/043898ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

NOTE

L'institutionnalisation de la coopération dans le domaine du travail : vers un accord Chili-Canada « exemplaire » ?

Pierre VERGE*

L'exposé du contenu de l'Accord de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili, de même que des réalisations, plutôt modestes, auxquelles il a donné lieu depuis près de dix ans, conduit à une proposition de révision de l'instrument de manière à encadrer plus efficacement la coopération intergouvernementale en matière de travail entre les deux pays signataires. Cette démarche veut en particulier refléter la nature des droits liés au travail.

The presentation of the contents of the Agreement on Labour Cooperation between the government of Canada and the government of the Republic of Chile as well as the rather modest achievements that have issued from the Agreement over these past ten years, lead to a proposal for revising it in order to more efficiently frame the intergovernmental cooperation regarding labour issues between the two signatory countries. This action seeks in particular to highlight the nature of rights associated with labour.

* Professeur émérite, Faculté de droit, Université Laval.

	<i>Pages</i>
1 L'expérience de l'ACCCT de 1997	583
1.1 Le contenu essentiel de l'ACCCT.....	584
1.2 L'application de l'ACCCT.....	587
2 Les perspectives d'avenir	588
2.1 Des points de repère.....	588
2.1.1 La finalité de l'ACCCT.....	589
2.1.2 Un regard sur d'autres instruments interaméricains traitant du travail à l'occasion d'une ouverture de l'espace économique.....	590
2.2 Les jalons d'une révision de l'ACCCT.....	592
2.2.1 Les aspects substantiels de l'ACCCT.....	593
2.2.2 Les modes de contrôle de l'application de l'ACCCT.....	594

Complément de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili* (ALECC)¹, l'*Accord de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili* (ACCCT)² entré en vigueur en juillet 1997. Sauf un allègement institutionnel, il reprenait essentiellement quant à ces deux pays le contenu de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail* (ANACT)³. Cette entente liait le Mexique, les États-Unis et le Canada depuis janvier 1994 ; sa conclusion, jointe à celle d'un accord similaire en matière d'environnement, avait vaincu certaines résistances, en particulier dans les milieux américains visés, et rendu politiquement possible l'Ac-

1. AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA – INITIATIVES RÉGIONALES ET BILATÉRALES, *L'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili*, 5 décembre 1996, [En ligne], [www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/cda-chile/menu-fr.asp] (13 septembre 2006). Pour une étude à la fois précise et exhaustive du contenu et de l'application de l'ACCCT et de vues critiques à ces sujets, voir D. LÓPEZ, *El acuerdo complementario de cooperación laboral en el tratado de libre comercio entre Chile y Canadá – The Complementary Labour Cooperation Agreement in the Free Trade Agreement between Chile and Canada*, Santiago de Chile, Oxfam, 2005.
2. GOUVERNEMENT DU CANADA – RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, *L'Accord de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Chili*, 6 février 1997, [En ligne], [www.rhdcc.gc.ca/fr/pt/psait/acdt/06Accord_Canada_Chili.shtml] (13 septembre 2006).
3. GOUVERNEMENT DU CANADA – RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, *L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*, 13 septembre 1993, [En ligne], [www.dsc.gc.ca/fr/pt/psait/acdt/02ANACT.shtml] (13 septembre 2006).

cord de libre-échange nord-américain (ALENA)⁴. Cette quasi-identité de contenu entre l'ACCCT et l'ANACT s'imposait, puisque les signataires du premier instrument y déclaraient vouloir «faciliter l'accession du Chili» au second (préambule).

Après environ une décennie d'existence de l'ACCCT, un regard d'ensemble sur le contenu et la mise en œuvre de cet accord semble s'imposer naturellement (1). Surtout, le regard devrait ensuite se tourner vers l'avenir et nous engager vers la détermination de ce qui pourrait paraître la solution optimale en la matière entre les deux pays : l'accord dans sa teneur actuelle, l'accord révisé à certains égards ou, au contraire, un instrument d'un contenu s'en différenciant plus substantiellement (2) ?

La recherche d'une telle solution qui se voudrait «exemplaire» en ce qui a trait à l'institutionnalisation de la coopération interétatique en matière de travail s'impose, à notre avis, car plusieurs facteurs contribuent à une relation significative entre le Chili et le Canada. Ils comprennent des rapports commerciaux soutenus (ainsi, comme l'observait la cinquième réunion de la Commission du libre-échange Canada-Chili en novembre 2004, le commerce bilatéral avait totalisé plus de 971 millions de dollars américains l'année précédente, soit une hausse de 54 p. 100 depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili* et le Canada était le troisième investisseur au Chili). Cependant, ces facteurs vont bien au-delà de ces rapports commerciaux. Géographiquement, les deux pays s'ouvrent sur le Pacifique et les continents polaires, leur territoire regorge de richesses minières, forestières et piscicoles. Leur population est à la fois autochtone et issue de l'immigration. La démocratie et la primauté du droit y sont réalité ; au Canada, le droit privé est de tradition civiliste dans la province de Québec, comme au Chili ; les institutions et les pratiques commerciales des deux pays sont du même type libéral, mais soumises à une certaine régulation publique, tout comme le marché du travail lui-même.

1 L'expérience de l'ACCCT de 1997

Quel est le contenu essentiel de l'ACCCT (1.1) ? Quelle a été son application depuis son entrée en vigueur (1.2) ?

4. AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA – L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN – TEXTE DE L'ACCORD, *L'Accord de libre-échange nord-américain*, 17 décembre 1992, [En ligne], [www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/agree-fr.asp] (13 septembre 2006).

1.1 Le contenu essentiel de l'ACCCT

Les deux gouvernements signataires, en même temps qu'ils libéralisaient par ailleurs les échanges commerciaux entre les pays en cause, se montraient désireux de lier la prospérité à une amélioration du niveau de vie dans leur territoire respectif, cette prospérité devant résulter, dans ce contexte commercial plus ouvert, d'une concurrence fondée sur l'innovation et de l'élévation de la productivité. Ils reconnaissaient que le respect des droits fondamentaux des travailleurs influencerait positivement sur la productivité des entreprises. Confirmant leur souveraineté constitutionnelle respective et misant sur les institutions et les mécanismes en place dans leur juridiction respective (préambule), ils convenaient d'un cadre institutionnel de coopération entre eux en vue, notamment, d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie dans leur territoire respectif, chacune des parties s'engageant à promouvoir l'application effective de sa propre législation nationale du travail (art. 1).

L'ACCCT établit ainsi la Commission canado-chilienne de coopération dans le domaine du travail devant réunir annuellement et épisodiquement les ministres du Travail des deux parties au sein d'un conseil ministériel. Un canal de communication plus courant entre elles doit aussi découler de l'établissement dans chaque pays d'un secrétariat national, ou point de contact gouvernemental, chargé d'appuyer le conseil ministériel (art. 8 et 13).

Le conseil ministériel doit favoriser un large éventail d'activités de coopération relatives au travail entre les parties. Celles-ci pourront ainsi notamment coopérer par le moyen de séminaires, de projets de recherche communs et d'assistance technique (art. 11).

Plus précisément, pour ce qui est de la « législation du travail », l'ACCCT s'intéresse à onze « principes relatifs au travail », soit autant d'énoncés de grands domaines dans lesquels les parties ont, chacune à sa manière, légiféré et établi différentes formes de procédure pour protéger les droits des travailleurs : liberté d'association et protection du droit d'organisation ; droit de négociation collective ; droit de grève ; interdiction du travail forcé ; protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail ; normes minimales d'emploi ; élimination de la discrimination en matière d'emploi ; égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ; prévention des accidents et des maladies professionnelles ; indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ; protection des travailleurs migrants (annexe 1). Certains de ces énoncés donnent un aperçu général du contenu substantiel du sujet mentionné. Par exemple, la liberté d'association est un droit des travailleurs de constituer des organi-

sations «de leur choix» pour la défense de leurs intérêts et d'y adhérer, un droit «exercé librement et sans entraves». Cependant, l'ACCCT n'en demeure pas moins dépourvu d'un contenu normatif substantiel propre, c'est-à-dire de standards qu'il énoncerait et que devrait respecter le droit national de l'un et l'autre pays.

En ces matières, chacune des parties doit «promouvoir l'observation de sa législation du travail et en assurer l'application effective» (art. 3). Cette obligation fondamentale se réalise par différents moyens au sujet desquels l'ACCCT se montre relativement explicite. Chaque partie doit, en effet, selon des énoncés précis (art. 3 et 4), s'assurer de services administratifs (notamment en matière d'inspection du travail de conciliation) et d'instances juridictionnelles du travail veillant à l'application de sa législation du travail, y compris l'application de conventions collectives. De plus, toutes ces institutions se doivent de respecter les principes fondamentaux de la justice, compte tenu de leur nature respective. L'ACCCT énonce à cet égard des garanties procédurales spécifiques, nécessaires pour assurer une application effective et ouverte (art. 6 et 7) du droit du travail. Il s'agit là, pouvons-nous observer, d'autant de standards communs, d'une grande importance pratique, comme l'illustrent, par voie de comparaison, la nature et le traitement de situations névralgiques jusqu'à présent réglées en vertu de l'ANACT. Non seulement l'État doit ainsi appliquer effectivement sa législation du travail, mais il doit tout aussi bien «[faire] en sorte que ses lois et réglementations garantissent des normes de travail élevées, en rapport avec des lieux de travail à hauts coefficients de qualité et de productivité et s'efforce[r] dans cet esprit d'améliorer constamment les dites normes» (art. 2). Ce second engagement fondamental est, certes, d'une nature «programmatische», mais il est tout aussi présent, comme l'illustre encore ici, mais d'une façon plutôt exceptionnelle, l'expérience de l'application de l'ANACT⁵.

L'ACCCT institutionnalise donc la coopération entre les deux pays de manière à s'assurer de l'accomplissement des deux grandes obligations précédentes qui incombent à l'un et l'autre et il le fait d'une façon fort méticuleuse dans l'ensemble. La consultation des secrétariats nationaux entre eux, ou encore celle au niveau ministériel, intervient, que ce soit, ou non, à l'intérieur d'étapes procédurales précises. L'exécution de l'ACCCT est ainsi exclusivement entre les mains des parties signataires, tout au long des étapes procédurales précises qu'il prévoit. Une exception impor-

5. Voir notamment au sujet de la prise en considération d'obligations similaires en vertu de l'ANACT, P. VERGE, *Présentation analytique de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT)*, Lima, BIT, 2002, p. 26-33.

tante à ce monopole étatique du contrôle de la mise en œuvre de l'ACCCT réside dans l'ouverture que ce dernier manifeste quant à la réception, par chaque secrétariat national, des « communications du public sur les questions relatives à la législation du travail survenant sur le territoire de l'autre Partie ». Présentées sans exigences particulières, notamment en ce qui a trait à l'identité de leur auteur, elles seront examinées selon la procédure d'examen que chaque partie doit établir (art. 14 (3)). Tout en demeurant au stade des « consultations coopératives et des évaluations », l'ACCCT prévoit aussi le référé possible de toute question qui en relève à un comité évaluatif d'experts externes. Les principes relatifs à la liberté d'association et aux droits de négociation collective et de grève ne peuvent toutefois donner lieu à une telle intervention. Elle ne sera pas possible, non plus, si la question « n'est pas liée au commerce [entre les deux pays] » ou si elle n'est pas couverte pas des lois du travail traitant généralement de la même question dans les deux pays (art. 21 (3)).

En dernier ressort, si aucun accord n'intervient, le différend pourra être tranché par un groupe arbitral (art. 25). Il ne pourra en être ainsi toutefois que s'il porte sur une pratique systématique concernant l'application effective de normes relatives à la santé et à la sécurité au travail, au travail des enfants ou au salaire minimum. De plus, ici également, la question doit être « liée au commerce [entre les deux pays] » et être abordée dans des lois en traitant dans les deux pays (art. 26). Le rapport du groupe arbitral pourra donner lieu à l'établissement d'un plan d'action correctif convenu par les parties et approuvé par le groupe arbitral ou, à défaut, imposé par ce dernier. Le groupe arbitral pourra imposer une compensation monétaire pour non-application de ce plan. Ce montant, dont l'ACCCT fixe le maximum, sera « utilisé selon les directives du Conseil [ministériel] pour améliorer et renforcer l'application de la législation du travail sur le territoire de la Partie visée par la plainte, conformément à la législation intérieure de ce pays » (art. 35 et annexe 35). Une ordonnance d'une juridiction nationale du pays en défaut pourra rendre exécutoire le paiement de ce montant sur poursuite engagée par l'autre État.

Enfin, l'ACCCT, qui peut être dénoncé sur préavis de six mois (art. 49), peut n'avoir qu'une portée limitée dans le cas de l'État fédéral qu'est le Canada. En effet, la législation du travail y relève primordialement, non pas du pouvoir central, mais bien de l'une ou l'autre de ses dix provinces. Le Chili ne sera pas ainsi tenu d'examiner une communication du public dont l'auteur ne réside pas dans une province qui n'a pas adhéré à l'ACCCT. De plus, les consultations ministérielles, l'intervention des comités d'experts et celle de groupes arbitraux ne pourront avoir lieu à la demande du Canada à l'avantage d'une telle province, qui, à l'inverse, demeure à l'abri

de telles interventions à la demande du Chili. Enfin, pour que l'ACCCT ait effet à ces derniers égards à l'endroit d'une province, il est nécessaire que le gouvernement fédéral et les provinces ayant adhéré à l'ACCCT représentent au moins 35 p. 100 de la population active du Canada, ou, s'il s'agit d'un secteur d'activité particulier, qu'au moins 55 p. 100 des employés concernés soient employés dans les provinces qui ont souscrit à l'Accord (annexe 43).

1.2 L'application de l'ACCCT

Il est possible de constater généralement que la première moitié de la période d'application de l'ACCCT a permis d'amorcer différentes activités de coopération entre les parties et de les maintenir à un niveau d'intensité satisfaisant. Le premier rapport d'examen triennal de l'ACCCT du conseil ministériel, produit en 2002 (art. 10 (1) a)), en fait état. Le conseil lui-même s'était réuni à trois reprises et une autre réunion des ministres s'était ajoutée. Différents séminaires et conférences, de même que des visites sur le terrain, tant au Chili qu'au Canada, avaient permis un premier contact d'ensemble avec le marché du travail, les institutions et la législation du travail de l'autre pays. Des sujets plus spécifiques avaient été abordés, comme les programmes de sécurité du revenu, notamment en situation de chômage, la santé et la sécurité au travail, le travail des enfants et la violence au travail. Aucune communication du public n'avait été présentée, bien que deux situations particulières mettant en cause des entreprises canadiennes au Chili aient été l'objet d'une attention gouvernementale informelle. Ce rapport triennal recommandait notamment une planification plus stratégique des activités de coopération en fonction des objectifs de l'ACCCT, par exemple, était-il dit, « des initiatives visant à améliorer l'administration de la justice dans les domaines du travail ». Il conviendrait aussi de « donner aux activités de coopération un caractère plus pratique, mettant davantage l'accent sur la participation tripartite [...] et [de] favoriser l'élaboration et l'échange d'information comparatives fiables sur la législation du travail, l'administration des affaires du travail et les marchés du travail »⁶.

Pour ce qui est de la seconde moitié de cette période d'application, qui devrait faire l'objet d'un second rapport d'examen d'ensemble à la fin de l'année 2006, une certaine diminution d'activité semble pour l'ins-

6. GOUVERNEMENT DU CANADA – RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, *Rapport du Conseil ministériel sur l'examen triennal de l'Accord de coopération Canada-Chili dans le domaine du travail*, signé à Lima le 11 décembre 2002 par l'honorable Claudette Bradshaw, ministre du travail du Canada et son Excellence Ricardo Solari, ministre du travail et de la sécurité sociale, République du Chili, p. 5, [En ligne], [www.dsc.gc.ca/fr/pt/psait/acdt/2003_2004/02accord_cooperation_canada_chili.shtml] (13 septembre 2006).

tant caractériser la scène de la coopération étatique bilatérale. Signalons cependant la tenue d'un forum tripartite sur la collaboration patronale-syndicale qui s'est déroulé à Montréal en 2003, de même que, au cours des deux dernières années, une activité de formation de conciliateurs et de médiateurs chiliens avec le concours d'homologues canadiens. Depuis son entrée en vigueur, l'ACCCT n'a donné lieu à aucune communication du public. Il y a également absence d'énoncé des règles de procédure nationale d'examen de telles communications (art. 14 (3)), des règles de procédure régissant le travail des comités d'examen d'experts (art. 21 et 22) et celui des groupes arbitraux spéciaux (art. 30) de même qu'absence de listes de ces tiers intervenants (art. 22 et 27). Il ne semble pas par ailleurs que, dans l'un et l'autre pays, un comité consultatif national (art. 15) y exerce une influence significative⁷. Enfin, concernant l'adhésion des provinces canadiennes à l'ACCCT, seul le Québec a jusqu'à présent indiqué sa volonté en ce sens. Même avec cette participation, le seuil de 35 p. 100 de la population active du pays requis pour que différentes formes de consultation et d'intervention puissent intervenir à l'endroit de provinces ayant souscrit à l'ACCCT n'est pas atteint.

2 Les perspectives d'avenir

La recherche d'un instrument « modèle » de coopération liant deux pays comme le Chili et le Canada dans le domaine du travail doit nécessairement conduire à la reconsidération de la réalité immédiate de l'ACCCT (2.2). Cette appréciation critique appelle toutefois à l'établissement préalable, dans une perspective à la fois large et générale, de certains points de repère pouvant guider la démarche (2.1).

2.1 Des points de repère

Il y a d'abord ainsi lieu de tenter de circonscrire la finalité de l'accord de coopération envisagé, soit l'ACCCT, et de déterminer les objectifs poursuivis par ses signataires. Son contenu devrait, en effet, naturellement y correspondre le plus fidèlement possible (2.1.1). Un bref regard comparatif sur d'autres expériences interaméricaines en la matière peut également éclairer la situation (2.1.2).

7. Voir ainsi D. LOPEZ, *op. cit.*, note 1, p. 56 (texte en espagnol), pour ce qui est du comité chilien formé en 2004. Le Canada, pour sa part, s'en remet à un comité consultatif bipartite national qui conseille le ministre du Travail relativement à l'ensemble de ses obligations internationales en matière de travail. Un comité intergouvernemental réunissant des éléments fédéraux et provinciaux (art. 16) est aussi en voie de formation à la suite de l'adhésion du Québec à l'ACCCT.

2.1.1 La finalité de l'ACCCT

Pour une raison historique particulière, avons-nous vu, l'ACCCT de 1997 réitérait en substance l'ANACT ; il se trouvait, de ce fait, à véhiculer un contenu que des préoccupations relatives à la répression du « dumping social » pouvaient avoir contribué à définir. En réalité, certains passages des deux accords reflètent une telle préoccupation liée à la présentation d'un sain espace économique plurinational. Il s'agit du fait de rattacher l'intervention de comités d'experts et de groupes arbitraux aux seules questions liées au commerce. De telles situations, pouvons-nous convenir, peuvent être une préoccupation d'un instrument régissant lui-même le commerce international. À vrai dire, elles paraissent devoir demeurer d'occurrence rare. Dans le cas de l'ANACT, par exemple, l'effet négatif sur le commerce interétatique de lacunes étatiques dans l'application du travail n'a été soulevé expressément qu'à une ou deux reprises dans la trentaine de communications du public présentées à ce jour. Surtout, l'actuelle relation Chili-Canada n'a pas le potentiel de conflit commercial existant au moment de la conclusion de l'ANACT.

Cependant, le travail met en cause l'humain et l'ensemble du droit qui le régit se rattache, plus ou moins directement selon la nature précise de l'intervention en cause, à l'affirmation des droits fondamentaux de la personne. La démonstration n'est plus à faire : la normativité de l'Organisation internationale du travail (OIT) de même que, plus généralement, celle de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et celle de l'Organisation des États américains (OEA) abordent le travail dans cette perspective. Dans ce dernier cas, la *Charte démocratique interaméricaine*, dite *Déclaration de Lima* de 2001, ne posait-elle pas à son article 10 que « l'exercice intégral et performant des droits des travailleurs » [représente une exigence de] la promotion et du renforcement de la démocratie⁸ ? La coopération interétatique en matière de travail doit donc refléter fidèlement cette réalité⁸.

De fait, le contenu de l'ACCCT actuel fait montre, tout comme l'ANACT, d'une certaine ambiguïté : à côté des précédentes restrictions, il s'ouvre largement à l'action de coopération sous diverses formes en matière de travail, sans la restreindre à des considérations tenant au commerce international. Il en est ainsi notamment de la réception des communications du public. De plus, les énoncés déclaratoires de son préambule, sans faire

8. Il n'empêche que la protection des droits fondamentaux du travail dans un pays peut aussi favoriser sa prospérité économique, partant, sa situation concurrentielle sur le plan du commerce international. Voir en ce sens B. LANGILLE, « Globalization and the Just Society – Core Labour Rights, the FTAA, and Development », dans J.D.R. CRAIG et S.M. LYNK, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 274-303.

référence expressément aux droits relatifs au travail en tant que droits fondamentaux de la personne, manifestent notamment—ce qui n'est pas du tout contradictoire—une volonté de «promouvoir une amélioration du niveau de vie parallèlement à l'accroissement de la productivité».

L'accord envisagé, dont la finalité doit respecter la nature véritable des droits du travail, peut toutefois se distinguer des instruments généraux actuels traitant des droits sociaux fondamentaux, dont ceux qui sont relatifs au travail, en raison de l'occasion particulière de sa conclusion, soit une forme partielle et légère de rapprochement des pays signataires correspondant à l'établissement d'un espace de libre-échange commercial entre eux. Sa finalité avouée correspondrait ainsi à la recherche d'un aménagement équilibré de cet espace dans le respect et l'affirmation des valeurs sociales communes aux deux pays. Cet accord aurait pour objet d'associer aux relations économiques destinées à s'y intensifier l'affirmation et la promotion des droits relatifs au travail entendus généralement du sens des grands instruments universels et panaméricains qui les proclament déjà. Il interviendrait tout comme, plus généralement, la *Charte démocratique interaméricaine* associe la consolidation des valeurs démocratiques à la coopération entre États américains.

2.1.2 Un regard sur d'autres instruments interaméricains traitant du travail à l'occasion d'une ouverture de l'espace économique⁹

Certains autres instruments régissant la coopération interétatique en matière de travail en contexte américain ont également eu pour occasion une simple entente de libre-échange entre les mêmes pays signataires, tout comme dans le cas de l'ACCCT. Se rangent ici l'*United States—Chili Free Trade Agreement* (USCFTA), de 2003, dont le contenu relatif au travail (le chapitre 18) se trouve substantiellement dans des ententes de même nature signées postérieurement par les États-Unis et d'autres pays ainsi que l'*Accord de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Costa Rica* (ACCRCT)¹⁰ intervenu en 2001. Les aspects significatifs de divergence par rapport à l'ANACT et, partant, à l'ACCCT, sont les suivants.

9. Voir A. BLACKETT, «Towards Social Regionalism in the Americas», (2002) 23 *Comp. L.L. and P.J.* 901-965; P. VERGE, «¿Hacia una gradual “continentalization” del derecho del trabajo? Un impacto de los acuerdos plurinacionales americanos en material de trabajo», (2005) 48 (217) *Derecho Laboral* 5-51.

10. GOUVERNEMENT DU CANADA – RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, *L'Accord de coopération dans le domaine du travail entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Costa Rica*, avril 2002, [En ligne], [www.dsc.gc.ca/fr/pt/psait/acdt/08accord_canada_costaricain.shtml] (13 septembre 2006).

Pour ce qui est de l'entente relative au travail liant les États-Unis et le Chili, soit l'USCFTA, elle s'intègre formellement à l'entente même de libre-échange, dont elle ne constitue qu'un chapitre. Elle comporte bien un engagement déclaratoire des parties d'assumer leurs obligations en tant que membres de l'OIT, dont celles qui découlent de la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi de 1998*. Les droits du travail dont elle se préoccupe expressément n'incluent cependant pas, par rapport à l'ACCCT, la discrimination, l'égalité entre les hommes et les femmes, le droit de grève, la protection des travailleurs migrants ni l'indemnisation des lésions professionnelles (art. 18.8). Au fond, le lien entre les droits du travail retenus et le souci de protection du commerce international est aussi plus étroit et exclusif. Les recours aux institutions sanctionnant l'accord commercial ne seront admis, une fois dépassés les stades préliminaires de consultation qui se seront révélés infructueux, que si le différend « affecte le commerce entre les Parties » (art. 18.2 (1) (a), 18.6 (6), (7) et (8)). Ces dernières se sont d'ailleurs expressément engagées à ne pas réduire la protection offerte par leur droit national du travail de manière à en tirer un avantage inclus sur le plan commercial (art. 18.2 (2)). En dernier ressort, à défaut de payer une compensation monétaire imposée par un groupe arbitral, une sanction commerciale pourra s'appliquer, comme le prévoit généralement l'ACCCT.

Pour sa part, l'ACCRCT s'intéresse à un ensemble de droits correspondant aux principes du travail de l'ACCCT, à l'exception de la protection des travailleurs migrants (annexes I et II). Il ne donne toutefois accès à des consultations ministérielles qu'au sujet uniquement de l'application effective du droit national se rapportant aux droits faisant l'objet de la Déclaration de l'OIT de 1998 (art. 14). Si elles sont infructueuses, un groupe spécial d'examen pourra être réuni, mais à la condition seulement qu'il s'agisse d'une pratique systématique soulevant une question dont traite le droit dans l'un et l'autre pays et qui est « liée au commerce » (art. 15). L'inexécution des recommandations du groupe spécial permettra à la partie requérante de « prendre des mesures raisonnables et appropriées, sauf imposer des amendes ou prendre toute mesure affectant le commerce, mais y compris modifier les activités de coopération » (art. 23).

D'autres instruments se rattachent à des entreprises d'intégration pluriétatiques, plus intenses et devenues plus englobantes au fil des ans. Il s'agit ici en tout premier lieu des institutions, complémentaires entre elles, du MERCOSUR traitant du travail¹¹ : le Subgrupo 10, le Foro Consultivo

11. Voir M.C. FERREIRA, *La dimension social de la integración – La experiencia del Mercosur*, Lima, CINT-OIT 2001 ; O. ERMIDA, *La dimension social del Mercosur*, Montevideo, FCU, 2004.

Economico Social et la Comisión Sociolaboral, chargée de l'application de la *Declaración Sociolaboral del Mercosur*. Le bipartisme caractérise l'organe d'orientation des politiques sociales qu'est le Foro ; le tripartisme, les deux autres. En particulier, certains aspects généraux de la *Declaración Sociolaboral* doivent être mentionnés au regard de l'ACCCT et de la famille nord-américaine d'ententes de coopération pluriétatique dans le domaine du travail dont il fait partie. La *Declaración Sociolaboral*, dans son préambule, constate ainsi expressément que l'intégration régionale ne peut se réduire à la sphère commerciale et économique, mais qu'elle doit aussi en inclure la dimension sociale. Elle s'inscrit dans le courant des grands instruments traitant des droits fondamentaux de la personne, tant universels que panaméricains, auxquels elle fait également référence expresse. À la manière de ceux-ci, elle énonce un ensemble plutôt complet de droits liés au travail, d'application immédiate ou à promouvoir selon le cas. Le suivi de l'application de la *Declaración Sociolaboral* donne lieu, encore ici, à l'instar des pratiques liées à l'affirmation des droits sociaux fondamentaux sur le plan international, à un contrôle régulier et périodique de la part de la Comisión Sociolaboral. Ce contrôle s'effectue à partir de rapports nationaux préalablement soumis, après consultation des organismes patronaux et syndicaux représentatifs (art. 20). Cet organisme en viendra au besoin à proposer des plans d'action aux autorités centrales du MERCOSUR. Enfin, les États signataires écartent expressément la possibilité d'invoquer et d'appliquer la *Declaración Sociolaboral* relativement à des « questions commerciales, économiques et financières » (art. 25)...

De façon similaire, la *Caricom Declaration of Labour and Industrial Relations Principles*, adoptée par les ministres du Travail de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) en 1995, formule un éventail de normes générales communes du travail, que les droits nationaux devraient refléter. Elle traite ainsi des droits du travail en tant que droits de la personne et dans une perspective de développement social, sans les lier de manière restrictive à la protection du commerce entre les pays signataires¹².

2.2 Les jalons d'une révision de l'ACCCT

Dans le présent contexte, l'ACCCT apporte un volet social, à l'occasion du rapprochement des deux pays issu de la conclusion d'un accord

12. Il en est naturellement de même de la proclamation des droits des travailleurs dans la *Charter of Civil Society for the Caribbean Community* (art. 19), signée par les chefs d'État de la Communauté des Caraïbes en 1997. Elle prévoit un suivi régulier à partir de rapports nationaux élaborés avec le concours de partenaires sociaux et soumis à la considération de la Conférence des chefs d'État de la Communauté (art. 25). Disponible [En ligne], [www.caricom.org/archives/charter-civilsociety.html].

de libre-échange. Cette institutionnalisation de la coopération entre les deux États sur le plan du travail représente un élément de consolidation de l'espace démocratique interaméricain au sens de la *Charte démocratique interaméricaine* (art. 10), conclue sous l'égide de l'OEA, à laquelle les deux signataires ont adhéré.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili n'a été ainsi que l'occasion de l'établissement de l'ACCCT. Le contenu de ce dernier, qu'il s'agisse de son contenu substantiel (2.2.1) ou des aspects relatifs au contrôle de son application (2.2.2), ne doit donc pas se définir en fonction de l'accord conclu sur le plan commercial ; ce contenu doit plutôt refléter la nature même des droits dont traite l'ACCCT, soit celle de droits sociaux et économiques de la personne. Ne serait-ce que formellement, l'ACCCT, à l'administration duquel concourent au premier chef les ministres du Travail des deux pays, doit continuer de se présenter comme un instrument distinct de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili* et non former un chapitre parmi d'autres de ce dernier.

2.2.1 Les aspects substantiels de l'ACCCT

Les onze principes du travail actuels (annexe I), soit autant d'énoncés de droits du travail relativement auxquels les parties ont légiféré, définissent l'aire d'intervention de l'ACCCT. À cette nomenclature déjà étendue pourraient s'ajouter le droit programmatique au travail, y compris celui à la formation professionnelle et, en cas de défaut, l'accès à un régime d'assurance emploi. Tous ces droits, en particulier pour ce qui est de la réalité vécue par les salariés, ont leur importance, et il ne convient pas d'établir une hiérarchie ou une catégorisation particulière entre eux. Délaisser partiellement certains d'entre eux, au motif, par exemple, qu'il ne s'agit pas de droits visés dans la Déclaration de l'OIT de 1998, comme le fait l'AC-CRCT (art. 14 (consultations ministérielles) et 15 (constitution d'un groupe spécial d'examen)), est tout simplement artificiel. À titre illustratif, la santé et la sécurité au travail ou encore la protection du travailleur migrant ne sont-ils pas des sujets « essentiels » ?

L'ACCCT ne tente pas actuellement de définir un contenu substantiel commun et explicite des droits énoncés, contenu qui s'imposerait à titre minimal et obligatoire au droit national de l'un et l'autre pays. L'entreprise de définition d'un tel contenu ne serait pas sans difficultés, le contenu minimal devant se traduire en des traditions et institutions nationales propres à l'une et l'autre autorité, particulièrement dans l'ordre des rapports collectifs du travail. Le degré « léger » de rapprochement entre les deux pays ne la commande probablement pas. Toutefois, de manière à éviter tout arbitraire d'un droit national et à se rattacher à ce qui a déjà été

affirmé sur le plan international, l'ACCCT pourrait indiquer que la portée des droits du travail dont il traite correspond à celle qui découle des engagements internationaux souscrits par l'un et l'autre pays. Il s'agirait ici des obligations liant le Chili et le Canada du fait de leur appartenance à l'ONU, à l'OIT et à l'OEA et émanant des instruments pertinents qu'ils ont tous deux acceptés à l'intérieur de ces systèmes plurinationaux.

Les deux obligations essentielles de l'ACCCT continuent cependant de s'imposer : appliquer effectivement et ouvertement le droit national (lequel devrait désormais respecter le contenu minimal commun ci-avant, d'une part (art. 3)); chercher « à améliorer constamment lesdites normes [...] en rapport avec des lieux de travail à hauts coefficients de qualité et de productivité » (art. 2), d'autre part. Les activités diversifiées de coopération entre les deux pays qu'énonce l'ACCCT dans son ensemble continueront d'en promouvoir la réalisation. La formulation, relativement explicite, des garanties procédurales et des autres aspects institutionnels que doit offrir le droit national pour assurer l'application ouverte et effective du droit national (art. 4 et 6) constitue présentement un point fort de l'ACCCT et doit se maintenir.

2.2.2 Les modes de contrôle de l'application de l'ACCCT

Un mode de contrôle régulier par un organisme agissant à distance des pays signataires à partir de rapports périodiquement présentés par ces derniers est caractéristique de la surveillance de l'application des droits économiques et sociaux fondamentaux dans les systèmes de l'ONU, de l'OIT et de l'OEA. Malgré l'identité de nature des droits affirmés par l'ACCCT, par rapport à ces derniers, l'absence d'intégration poussée entre les deux pays ne paraît pas justifier la réitération du procédé à son sujet ; des procédés de contrôle épisodiques, ou *ad hoc*, bien aménagés permettent d'éviter une telle lourdeur bureaucratique dans les circonstances.

Au premier stade, dont il faudrait traiter d'une façon plus évidente, l'ouverture que manifeste à l'heure actuelle l'ACCCT à l'endroit des communications du public en représente un autre élément positif, même si personne ne s'en est prévalu jusqu'à présent. Il conviendrait donc de maintenir l'absence actuelle de restrictions à la fois quant aux auteurs et aux sujets possibles de ces communications « sur les questions relatives à la législation du travail survenant sur le territoire de l'autre Partie » (art. 14 (3)). Le fait qu'il n'y ait que deux signataires de l'ACCCT devrait toutefois y permettre l'énoncé des lignes directrices communes d'examen de ces communications du public.

Les stades plus prononcés de tierce intervention (art. 21 et 26) devraient être à la fois simplifiés et libéralisés, compte tenu, encore une fois, de ce qu'il s'agit d'un accord de coopération bilatéral en matière de travail. L'absence de toute activité à ce niveau également pendant près de dix ans semble ainsi militer en ce sens. Un stade unique, soit celui d'un groupe spécial d'examen, de la nature de celui qui a été prévu dans l'AC-CRCT semblerait approprié. Toute restriction actuelle tenant à la nature du droit du travail en cause, comme il s'en trouve dans l'ACCCT, dans le cas des comités évaluatifs d'experts (CEE) (art. 21 (2)), dans celui des groupes spéciaux arbitraux (art. 25), ou encore dans celui qui lie le Canada et le Costa Rica (les consultations ministérielles, rappelons-le, ne peuvent alors porter que sur des droits correspondants à ceux qui sont visés dans la Déclaration de l'OIT de 1998 (art. 14), et il en est de même de la constitution de groupes spéciaux d'examen (art. 15)), paraît tout simplement arbitraire et artificielle. De même, la tierce intervention doit être possible devant tout défaut caractérisé d'un pays de satisfaire à l'une ou l'autre de ses deux obligations essentielles précédentes relatives à son droit national et non seulement à celle qui concerne l'application effective de ce droit. Par ailleurs, briser le monopole étatique de l'accès à ces stades et le permettre également aux groupements démontrant un intérêt réel dans la question soulevée serait de nature à favoriser une application plus dynamique et efficace de l'ACCCT et en éviterait toute politisation excessive¹³.

La sanction monétaire, que comporte en dernier ressort l'ACCCT, même s'il ne s'agit pas d'une sanction commerciale et bien que son produit doive servir à « améliorer et renforcer l'application de la législation du travail [dans le pays défaillant] » (art. 35 et annexe 35), peut enfin paraître d'une opportunité discutable; son mode de sanction judiciaire semble, en effet, peu conforme à la nature générale d'un accord qui se veut « de coopération » interétatique en matière de travail. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'assurer la réparation d'un préjudice à des personnes victimes d'une application déficiente d'un droit national, mais plutôt de concourir à assurer l'effectivité de ce dernier. À cet égard, la formule volontairement plus exclusivement axée sur le comportement de l'État plaignant en matière de coopération avec sa contrepartie défaillante, comme l'énonce, non sans une certaine indétermination tout aussi voulue, l'ACCRCT (art. 23 (5)), serait à considérer.

Toute recherche d'un accord idéal serait vaine sans une volonté durable des États signataires de réaliser au fil des ans de la façon la plus

13. Voir en ce sens D. LOPEZ, *op. cit.*, note 1, p. 62-63 (texte en espagnol).

active possible les différents types d'activités de coopération qu'il envisage. La multiplication des accords bilatéraux de coopération signés de part et d'autre par les gouvernements du Chili et du Canada dans le domaine du travail ne devrait pas affaiblir leur apport de ressources humaines et financières nécessaire à l'application de chacun de leurs différents engagements, y compris celui qui les lie mutuellement. À son tour, cette volonté étatique est tributaire, dans l'un et l'autre pays, de l'intervention active et soutenue des secteurs organisés de la société civile voués à l'affirmation et à la promotion des droits de la personne rattachés au travail.